

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

Doc. XLVI

N. 1

CORTE DEI CONTI

SEZIONE ENTI LOCALI

PIANO DELLE RILEVAZIONI E CRITERI DI ESAME
DEI CONTI DEGLI ENTI LOCALI DA APPLICARSI
AI FINI DELLA RELAZIONE ANNUALE DA RENDERSI
AL PARLAMENTO ENTRO IL 31 LUGLIO 1995

(Articolo 13 della legge 26 febbraio 1982, n. 51)

DELIBERAZIONE N. 3/1994

Comunicato alla Presidenza il 1° agosto 1994

12-CDC-PFP-0001-0

Determinazione n. 3/94.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE ENTI LOCALI

Composta dai signori Magistrati:

Presidente: Prof. Salvatore BRUSCEMA

Consiglieri: Dott. Francesco COMPASSO

Dott. Antonino SANCETTA

Dott. Giuseppe Salvatore LAROSA

Dott. Bartolomeo MANNA

Dott. Corrado VALVO

Dott. Giovanni Battista GOLETTI

Dott. Benito CARUSO

Dott. Antonio GALIANI

Dott. Luigi CONDEMI

Dott. Guido MACCAGNO

Dott. Francesco PETRONIO

Dott. Alfredo MASALA

Dott. Orietta LUCCHETTI BALSAMO

Dott. Maria Luisa DE CARLI

Nell'adunanza del 22 luglio 1994;

Udita la relazione del Consigliere dott. Antonino SANCETTA;

CONSIDERATO

1. — L'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, come convertito nella legge 26 febbraio 1982, n. 51, obbliga la Sezione enti locali della Corte dei conti a comunicare ai Presidenti delle Camere il piano delle rilevazioni che il Collegio si propone di svolgere e i criteri ai quali intende attenersi nell'esame dei conti consuntivi delle province, dei comuni e delle comunità montane di competenza.

2. — La predisposizione del piano da inviare alle cennate autorità entro il 31 luglio 1994 è condizionata dall'entrata in vigore della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che ha introdotto nell'ordinamento rilevanti novità in ordine alle funzioni di controllo della Corte dei conti.

3. — La Sezione, consapevole del carattere epocale della citata riforma, ha tempestivamente adottato la deliberazione n. 1 del 18 febbraio 1994, con la quale ha richiesto al Presidente della Corte di deferire alle Sezioni Riunite della Corte stessa i quesiti:

— se l'entrata in vigore della legge n. 20 del 1994 implichi modificazioni della competenza della Sezione;

— in ipotesi affermativa, per individuare le nuove competenze della Sezione sotto il profilo sia delle funzioni che delle amministrazioni soggette al controllo.

4. — Allo stato degli atti, per ragioni peraltro comprensibili, le Sezioni Riunite non hanno ancora provveduto in ordine a quanto postulato.

5. — Senonché, la Sezione — pur doverosamente rispettosa delle competenze istituzionali sovraordinate — non può frapporre ulteriori indugi alla redazione del piano delle rilevazioni; piano delle rilevazioni che quanto meno per ragioni di economia presenta caratteri di stretta correlazione funzionale con i programmi ed i criteri di riferimento del controllo che la Corte deve definire con cadenza annuale.

Pertanto, la Sezione medesima intende procedere nella stesura del piano delle rilevazioni in attesa della definizione delle vicende istituzionali di competenza delle Sezioni Riunite e della elaborazione dei programmi annuali di controllo, in armonia con le altre articolazioni della Corte.

6. — La Sezione, nell'elaborazione del piano e, segnatamente, nella definizione dei criteri di esame, intende anticipare contenuti minimi di programmi di controllo che non collidano — in quanto afferenti a competenza propria definita dalla legge istitutiva e successive modificazioni, confermata dalla più volte ricordata legge n. 20 del 1994 — con i programmi di competenza generale dell'Istituto nel quale è incardinata.

Sono tali, fra l'altro, le valutazioni sul funzionamento dei controlli interni, ai quali peraltro è stata riservata da questo Consesso una particolare attenzione fin dall'entrata in vigore della legge n. 142 del 1990, sia con delibere interpretative del 1991 e del 1992, sia con le relazioni generali riferite alla gestione finanziaria degli enti per il 1991 e per il 1992 (quest'ultima in corso di pubblicazione).

7. — La Sezione, pur potendo avvalersi del principio di programmazione della propria attività, ha sistematicamente fornito alle Camere un quadro complessivo della finanza locale — considerato fin dagli inizi irrinunciabile — in quanto qualificato, rispetto ad ogni altra fonte, da carattere di veridicità, e quindi scevro da alterazioni, essendo i dati presentati tratti dai conti consuntivi degli enti.

8. — Le rilevazioni sulle gestioni di province, comuni e comunità montane avranno — come di consueto — ad oggetto:

— la gestione finanziaria dell'anno 1993, considerata, sotto il profilo dei versanti di entrata e di spesa, per comparti (parte corrente, investimenti, partite di giro), e tenuto conto delle relazioni finali e delle osservazioni in corso d'anno dei collegi dei revisori dei conti.

I dati finanziari saranno rilevati in termini di competenza, di cassa e di residui, e aggregati a livello regionale e per classi demografiche dei comuni.

Inoltre, saranno indicati:

la situazione economica di competenza e di cassa;

il risultato finanziario di competenza;

le anticipazioni di cassa non rimborsate a fine dell'esercizio, e gli interessi corrisposti ai tesorieri;

il risultato di amministrazione al netto dei residui perenti;

il fondo di cassa a conclusione dell'esercizio;

— il raffronto dei dati 1992-1993 per valutarne l'andamento evolutivo;

— le analisi sul conto del patrimonio, soprattutto per rilevare la reciproca influenza tra conto del bilancio e conto del patrimonio;

— le analisi di specifici profili quali:

l'attività contrattuale ed opere pubbliche;

l'erogazione dei compensi incentivanti.

9. — L'articolo 28 del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440, ha attribuito alla Sezione l'esame delle gestioni degli enti i cui conti consuntivi si chiudono in disavanzo ovvero recano l'indicazione di debiti fuori bilancio.

L'indagine sulle gestioni deficitarie, che è estesa a tutti i comuni, compresi quelli con popolazione non superiore ad 8.000 abitanti ed è effettuata per i comuni di minori dimensioni presso le sedi regionali della Corte dei conti, intende fornire un quadro dell'andamento della situazione debitoria degli enti fino al termine del 1991, ultimo esercizio utile, secondo la normativa vigente, per il riconoscimento straordinario dei debiti fuori bilancio.

L'esame delle gestioni ha preso l'avvio dagli enti delle regioni meridionali, che presentavano, secondo i risultati del referto rimesso al Parlamento nel mese di maggio del 1993, più diffuse situazioni di sofferenza gestionale e sarà gradualmente esteso agli enti delle regioni delle aree centrale e settentrionale.

10. — Si procederà anche ad ulteriori indagini:

— in materia di indicatori finanziari;

— sulla posizione degli enti locali in relazione ai fondi strutturali comunitari;

— sarà proseguita la ricerca sull'adeguamento degli statuti e sul conferimento da parte degli enti di incarichi professionali e di consulenza, implicanti l'affidamento a soggetti esterni di attività istituzionali, con riguardo all'elaborazione di statuti e regolamenti, all'aggiornamento di scritture patrimoniali, alla progettazione di opere pubbliche.

11. I criteri di esame avranno riguardo sia alla gestione finanziaria e patrimoniale che all'azione amministrativa.

Anzitutto la Sezione procederà alla valutazione dell'attività complessiva degli enti alla luce della normativa di settore per l'anno preso in considerazione.

Tanto al fine di individuare il quadro di riferimento posto a base dell'attività degli enti di competenza, con specifici approfondimenti teorico-pratici della normativa e con indagini particolari settore per settore.

Il Collegio, poi, non potrà prescindere dalla considerazione sistematica dei vincoli costituiti da preesistenti regole, principi e canoni stabiliti dall'ordinamento.

Tanto al fine di valutazioni sia di legalità dell'azione teleologicamente orientata al perseguimento degli interessi generali coinvolti che di buon andamento.

Saranno oggetto di considerazione sotto il profilo della gestione finanziaria e patrimoniale:

— la corretta redazione dei conti consuntivi, che devono recare sia il conto del bilancio che quello del patrimonio;

— le analisi sul conto del patrimonio saranno preordinate a valutare la redditività del patrimonio fruttifero;

— la verifica della reciproca influenza fra conto del bilancio e conto del patrimonio.

Quanto all'attività amministrativa saranno esaminati:

— il funzionamento degli organi di controllo interno, sia mediante l'esame delle relazioni che essi redigono, sia operando valutazioni sulla scorta dei dati emergenti da altre fonti;

— le norme statutarie degli enti che prevedano forme di controllo economico della gestione (articolo 57, comma 9, legge n. 142 del 1990) e relativa attuazione.

12. Infine, occorre rilevare che la legge n. 20 del 1994 riconosce alla Sezione enti locali — certamente nei limiti perimetrali di cui all'articolo 3, comma 7 — attribuzioni di controllo nei confronti degli enti locali già di competenza. Attribuzioni che si sostanziano nel controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio, che implica anche l'accertamento della corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalle leggi attraverso una valutazione comparativa dei costi, dei modi, dei tempi dell'attività stessa.

Detto controllo non può essere che in funzione referente e quindi strumentale al controllo del Parlamento ed integrativo del controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali demandato ai CO.RE.CO. La normativa prevede anche la formulazione di osservazioni alle amministrazioni e il conseguente obbligo di queste di comunicare alla Sezione le misure adottate.

Il riscontro in esame implica anche « valutazioni sul funzionamento dei controlli interni », che la Sezione ha già espresso anticipando il nuovo ordito legislativo.

La legge, poi, facendo salve al comma 7 dell'articolo 3 le funzioni preesistenti della Sezione, mantiene i criteri di indagine propri della stessa (potenziandone i mezzi istruttori) e conferma il potere di riferire autonomamente al Parlamento.

Tanto premesso, occorre ricordare che la Sezione ha per oltre un decennio esplicitato la sua istituzionale funzione redigendo una relazione che non consisteva nella somma di tante relazioni pari al numero degli enti esaminati, ma costituiva referto unico indicativo di andamenti e linee di tendenza. In sostanza, il documento era frutto di aggregazione di elementi concernenti i singoli enti esaminati: « ex pluribus unum ».

Oggi, invece, il conferimento alla Sezione di poteri di controllo pone l'esigenza di esaminare "singulatim" gli enti e di individuare, attraverso i programmi ed i criteri di riferimento, quelli da sottoporre al controllo. Ritiene il Collegio, poiché sarebbe irrealistico — allo stato della dotazione di magistrati e di strutture — controllare interamente le gestioni degli enti di competenza, di dovere attraverso criteri obiettivi e predeterminati individuare le gestioni da esaminare, nonché i profili da sottoporre a riscontro.

Le risultanze degli accertamenti e le acquisizioni ottenute in esecuzione del piano saranno funzionali ad un duplice effetto, poiché costituiranno la base per l'esplicazione del controllo successivo e, quindi, formeranno oggetto della relazione all'Organo rappresentativo della collettività nazionale, secondo la tradizionale impostazione di cui all'articolo 13 della legge n. 51 del 1982.

PER QUESTI MOTIVI

comunica nei sensi suesposti, secondo l'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, nel testo fissato dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modifiche, ai Presidenti delle Camere il piano delle rilevazioni ed i criteri di esame da seguire ai fini della Relazione annuale da rendere al Parlamento entro il 31 luglio 1995.

L'ESTENSORE
(Cons. dott. Antonino SANCETTA)

IL PRESIDENTE
(Prof. Salvatore BUSCEMA)

